BREVE HISTORIA DE LA EDUCACION CHILENA

> ***"...haciendo descender la instrucción sin discernimiento y con excesiva liberalidad sobre las clases inferiores, ella inspirará a los jóvenes que la reciban disgusto por su estado, desprecio por sus iguales, y el envanecimiento de una superioridad engañosa, que les hará mirar con tedio el trabajo manual, el servicio doméstico, y aún el ejercicio de aquellas artes honrosas pero humildes, que nos proporcionan la satisfacción de las primeras necesidades de la vida".***
>
> ***Parlamentario Enrique Cood, 1857***

En congruencia con la Constitución chilena de 1833 - que consagra con atención preferente del estado la educación pública - en 1842 se inauguró la Escuela de Preceptores de Santiago. Nacieron así las Escuelas Normales, encargadas de la formación de profesores de educación primaria, consagrando una larga tradición de rigurosa formación docente en Chile.

Estas instituciones serían la base de una potente educación pública en la década del 30, en la cual se dio énfasis a la cobertura del sistema escolar. En 1925, una nueva Constitución reafirmó la atención preferente del Estado sobre la educación entregando su ejercicio y control al Ministerio de Educación. A su vez, también se pronunció con respecto a la acción de los establecimientos particulares, destacando su colaboración en la educación del país. Con todo, en 1930 el analfabetismo alcanzaba al 56% de la población.

En esta década la educación pública se consagró como institución de excelencia. La educación privada también fue promovida - principalmente a cargo de congregaciones religiosas - pero era la educación pública la que fijaba los estándares de calidad, en una época en que los profesores de escuelas públicas tomaban los exámenes a los alumnos de establecimientos privados. La cobertura sin embargo era escasa, en 1935 ascendía a un 41, 9% de la población de 6 a 18 años.

Las siguientes reformas educacionales se produjeron durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Se expandió sustancialmente el acceso, se modificaron los programas de estudio, y se aumentó la enseñanza obligatoria de 6 a 8 años, aunque comenzó la formación acelerada e incompleta de profesores para cubrir su creciente demanda. Estos fueron los así llamados "profesores *marmicoc*", en referencia a una conocida marca de ollas a presión. Este evento puede marcarse como el inicio de la destrucción de la carrera docente, que sería continuada por los ulteriores gobiernos de todos los signos con gran eficiencia. La cobertura a nivel secundario se elevó desde un 18% a comienzos de la década, hasta un 49% en 1970. En el nivel primario alcanzó casi el 90%.

El golpe militar de 1973 cambió el escenario de las políticas educativas. En 1981 se inició una descentralización gradual de los establecimientos fiscales para que fueran administrados por las municipalidades, lo que culminó en 1987. Esto significó que los

docentes perdieron el estatus de empleados públicos. En materia de financiamiento, y fiel a la ideología predominantemente neoliberal del gobierno militar, se instauró el nuevo sistema de subvención por alumno (*voucher*), o "subvención a la demanda", y se incentivó el ingreso de proveedores particulares que competían por esta subvención fiscal. Se confiaba en que las fuerzas de mercado (la competencia entre los proveedores por los alumnos y la libre entrada y salida de establecimientos) harían lo suyo para resolver tanto el problema de cobertura como el de calidad. El objetivo era entregar mayor libertad a los consumidores (padres y apoderados), descentralizar la administración y aumentar la eficiencia y calidad en el uso de recursos.

La descentralización significó que las municipalidades se encargaban de administrar el personal docente e instalaciones y el Ministerio velaba por el currículum y los aspectos pedagógicos. El objetivo fue incentivar la descentralización y hacer que las escuelas respondieran a las necesidades locales. Ninguno de estos objetivos logró cumplirse, pues sólo se descentralizaron algunas funciones administrativas, lo que dispersó la toma de decisiones, atribuciones y responsabilidades en diversos actores que finalmente nunca se han sentido responsables u obligados a responder por la calidad de la educación. Como lo explican algunos autores[i], sólo se produjo una desconcentración administrativa y no una descentralización, a municipios mayoritariamente carentes de los recursos humanos o financieros necesarios.

Uno de los ejes principales de la reforma fue el subsidio a la demanda con el sistema de *vouchers* y la libre entrada de establecimientos particulares que también podrían competir por la subvención. Así, se creó un sistema donde conviven tres tipos de establecimientos, los estatales a cargo de los municipios, los particulares subvencionados administrados por privados con subsidio estatal y los particulares pagados, los más caros y de elite, que siempre existieron sin recibir ningún tipo de apoyo estatal.

En concordancia con las reformas, la Constitución de 1980 reemplazó la "atención preferente del Estado en educación" por un "Estado Subsidiario", poniendo énfasis en la libertad de enseñanza y la libre elección de los padres. En los primeros años, más de 1.000 escuelas privadas ingresaron al mercado de la educación. Esto produjo un aumento de la participación de este sector, desde un 20% a un 45% entre 1981 y 1986, con la consecuente reducción del sector público.

La reforma permitió un aumento masivo de la cobertura: hacia el 2003 la Educación Básica alcanzó un 99,7% y la Secundaria un 87,7%. Sin embargo, la lógica de la libre elección no operó como se esperaba en materia de calidad. Como lo ha escrito en terminología económica Alejandra Mizala - una connotada especialista en educación, e integrante del Directorio de nuestra Fundación - los creadores del cuasi mercado educativo obviaron las fallas de mercado inherentes al sistema educacional.

Entre las fallas de mercado mencionadas: 1) La calidad de la enseñanza no es fácil de observar, por lo que se hace necesario generar información simple que le permita a las familias comparar escuelas. 2) Las familias no suelen elegir por la calidad de la enseñanza sino por otros atributos observables como cercanía, valores, infraestructura o cuestiones aspiracionales, mas propias del clasismo instalado en la sociedad chilena que por la calidad

de la educación ofrecida. 3) Para impulsar la competencia, un requisito básico es que existan competidores, cuestión que en las zonas rurales con poca población pierde todo sentido. 4) Existen grandes costos (políticos, monetarios y psicológicos) asociados al cierre de un establecimiento y al cambio de escuela de un alumno, por lo que las malas escuelas pueden permanecer muchos años en el sistema antes de cerrar.

En cuanto a los profesores, el traspaso a las municipalidades significó la pérdida de beneficios que hoy son reclamados por el Magisterio, la así llamada “deuda histórica”. Los salarios y su poder de negociación cayeron drásticamente, pasando a regirse por el estatuto laboral privado, el Código del Trabajo, lo que implicó tener que negociar individualmente sus contratos con su empleador, el municipio.

En 1974, en una de las medidas más incomprensibles desde cualquier visión ideológica, se disolvieron las Escuelas Normales. otrora garantes de una formación docente de calidad. Estas medidas afectaron directamente la formación inicial, aumentando la matrícula pero reduciendo la calidad de los programas de pedagogía y los requisitos para su ingreso. Las consecuencias fueron la pérdida del estatus social, profesional y económico de los docentes, cuestión que aún no logra revertirse. Entre 1982 y 1990 el gasto público en educación descendió en un 27% lo que, sumado a la fuerte expansión de cobertura, redujo dramáticamente la inversión por alumno, y en consecuencia, la remuneración de los profesores.

El último día del gobierno Militar (10 de marzo de 1990) se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de la Educación, diseñada para asegurar la permanencia de los cambios establecidos durante los 80[ii]. Además se dio a los directores de escuela por ley el carácter de vitalicios, inamovibles de sus cargos, cuestión casi asombrosa. Esta situación duró 15 años hasta que logró ser modificada en el Parlamento, pues la bancada de derecha se opuso sistemáticamente. Sin embargo, en el 2009 una parlamentaria, Evelyn Matthei, hija de uno de los integrantes de la Junta Militar, en la sala plenaria del Senado, declaró como vergonzosa la medida que había sido adoptada y defendida por su propio sector político. Cosas de la vida.

La llegada de la democracia a inicios de los 90 pareció darle un respiro a la educación, y lo fue en cierto sentido. Entre 1990 y 1998 el gasto real en educación aumento en 143%. Se invirtió en infraestructura y se declaró nuevamente el rol conductor y promotor del estado en educación[iii]. Sin embargo, 20 años más tarde persiste la deuda con las promesas de calidad y equidad.

Si bien hubo ciertos elementos de ruptura con el régimen anterior, los gobiernos democráticos conservaron los componentes organizacionales y de financiamiento del sistema educacional. Hasta hoy la estructura del sistema es legado del gobierno militar, son las municipalidades las que tienen a cargo la administración de los establecimientos estatales, el Ministerio de Educación vela por los aspectos técnico pedagógicos y continúan conviviendo los 3 tipos de establecimientos que muchos expertos ven como una de las grandes fuente de segregación, que es a la vez escolar, territorial, económica y social. Familia adinerada, barrio adinerado, escuela adinerada.

Los gobiernos de la Concertación mejoraron las condiciones laborales de los docentes, y los salarios se incrementaron en un 170% real. En 1991 se legisló un nuevo contrato para los profesores, el Estatuto Docente, que regula colectivamente a nivel nacional los salarios y las bases de una precaria carrera docente. El Estatuto fue una de las medidas más controversiales en materia de educación y continúa siendo fuente de discusiones: en la práctica – aunque no en lo formal - ha hecho casi inamovibles a los docentes, no incentiva los buenos resultados en los alumnos, no le entrega a los directores las atribuciones mínimas necesarias para poder dirigir el establecimiento, y es completamente incongruente con las responsabilidades que los municipios presumiblemente tienen sobre la educación pública.

Con el Estatuto renació un gremio poderoso, que se encontraba totalmente menoscabado y que tendrá de ahí en adelante como bandera de lucha la recuperación salarial y reivindicación social que los maestros habían perdido. Los aumentos salariales ya no servirían para controlar la conflictividad gremial, y a estas alturas es perfectamente posible que los salarios se duplicaran una vez más sin que se termine. Llega un momento en que la relación entre conflictividad y remuneración se divorcia.

En 1996 se llevó a cabo una nueva reforma curricular y comenzó la jornada escolar completa, luego de complejos acuerdos entre gobierno y oposición. Esta fue una de las respuestas del gobierno tras las propuestas de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, insertada en un marco de acuerdos entre gobierno y oposición para otorgarle mayor respaldo a la política educacional.

La mayoría de los programas que se han impulsado han sido aplaudidos por diversos sectores, y no es para menos, pues la Concertación llevó a cabo el tipo de políticas que generan consenso: ¿Quién podría estar en desacuerdo con aumentar los recursos para la educación? Sin embargo, el año 2000, los resultados de las mediciones nacionales SIMCE y la medición internacional TIMSS mostraron un panorama bastante desalentador. El gasto de gobierno en educación se había más que duplicado pero las experiencias de aprendizaje al interior de la sala de clases estaban lejos de alcanzar los niveles de calidad soñados, es más, la brecha educacional entre el quintil más pobre y el más rico se agravó.

La deficiencia en calidad, en conjunto con la permanencia del marco normativo del régimen militar, fueron el detonante del descontento social del 2006, la así llamada “revolución de los pingüinos”. La tensión estalló en una de las manifestaciones estudiantiles más grandes de las últimas décadas en Chile. ¿Qué provocó el revuelo? ¿Por qué el 2006 y no antes o después? La respuesta a esta pregunta es compleja y es difícil dar una conclusión definitiva, pues no existía ningún cambio gubernamental planificado gatillante de la revolución que se avecinaba. Un pequeño y quizás gran detalle marcó la diferencia: los estudiantes no salieron a las calles. Nadie lograba la foto del adolescente lanzando piedras. Los secundarios se tomaron sus establecimientos uno a uno y esperaron pacientemente hasta que la sociedad los escuchara. No querían sólo un título bajo una fotografía ya repetida, ahora querían estampar el discurso completo.

El resultado fue la creación de... una nueva comisión, esta vez llamada Consejo Asesor Presidencial para la educación, cuya tarea era entregar los lineamientos para una nueva Ley

de Educación. Esta Ley General de Educación (LGE), respuesta del gobierno a la petición ciudadana, no cumplió sus objetivos. Fue el producto de una compleja negociación entre facciones fuertemente ideologizadas, dejando afuera varias propuestas clave del Consejo Asesor.

Los temas políticamente más complejos quedaron nuevamente postergados con la promesa de que serían abordados en otros proyectos de ley, y de esa forma se hicieron a un lado las diferencias. En mayo del 2008 todos se abrazaban ante las cámaras para mostrar que al fin había humo blanco. Entre tanto, la caída de la matrícula en la educación pública ha continuado en sistemático descenso, los conflictos con el gremio se han incrementado, y los resultados escolares se mantienen virtualmente inalterados.

Dos instrumentos adicionales, comprometidos durante esas negociaciones, son la Ley de Aseguramiento de la Calidad que crea una Agencia de la Calidad y una Superintendencia de Educación, y la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, que al momento de cerrar este texto aún no se aprueban y que, presumiblemente, tendrán el rol de vigilar el gasto de recursos públicos y la calidad del sistema escolar.

En el 2008 se introdujo una medida muy importante y positiva: un sistema de subvención preferencial con el cual se entrega mayor financiamiento via *vouchers* a establecimientos con mayor número de alumnos vulnerables, sin importar la propiedad del mismo, apuntando a corregir la desigualdad y las evidentes dificultades que acarrea la educación en estratos vulnerables. Si bien ésta es todavía modesta, y pletórica de rigidez burocrática, su aumento y flexibilización administrativa sería la vía más expedita para corregir la inequidad del sistema, si los recursos se gastan adecuadamente en las escuelas, asunto que no está garantizado hoy, sobre todo si la calidad y liderazgo de los directivos escolares es frecuentemente discutible.

Los cambios realizados hasta hoy se han seguido enfocando mayoritariamente en reformas “blandas” que no han logrado corregir de manera significativa los problemas más graves de calidad, equidad y segregación en la educación. Las reformas sustanciales que urgen y que por lo general acarrean conflictos, no sólo con el gremio docente, sino también con intereses creados, particularmente en la educación superior, también atraviesan ideologías, y continúan siendo postergadas para el siguiente gobierno. Veremos como evoluciona esta historia y si acaso la nueva coalición que asumió el gobierno en Marzo del 2010 realiza los cambios que todos proponen y nadie ejecuta. Hasta hoy, nada significativo ha ocurrido, salvo algunos anuncios cosméticos. El nuevo Ministro de Educación convocó recientemente... una nueva Comisión de Expertos.

---

[i] “Hacia un estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente”,Harald Beyer y Paulina Araneda, 2009, disponible en www.educacion2020.cl

[ii] “Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo”, Cristián Cox, Editorial Universitaria, Diciembre 2003

[iii] Se crearon programas como el P900, los MECE para básica y media, proyectos para fortalecer a los docentes, la Ley de Jornada Escolar Completa, etc. Para más detalles ver la extensa revisión del libro "Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo" de C. Cox.